IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 61)
z dnia 1 grudnia 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 61)

1 grudnia 2022 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 38/22, K 3/22, SK 21/21, SK 66/21, SK 33/22 oraz potraktowanych wspólnie spraw SK 67/21, SK 68/21, SK 70/21, SK 73/21, SK 74/21, SK 79/21, SK 81/21, SK 5/22, SK 8/22, SK 11/22, SK 12/22, SK 13/22, SK 15/22, SK 16/22.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska, Andrzej Pogłódek, Bogusław Przywora, Łukasz Trochimiuk** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych, **Magdalena Żychlińska, Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w BAS.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie poseł i panów posłów. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Porządek posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuję ona zaopiniowanie projektów stanowisk w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Jeżeli państwo pozwolą, to zaczniemy od sprawy SK 38/22, bo pani Marzena Laskowska ma kolejną sprawę, więc żeby nie musiała czekać na swoją kolej zaczniemy od jej stanowiska. Później wrócimy do kolejności spraw z porządku posiedzenia.

Oddaję głos pani mecenas Marzenie Laskowskiej, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 38/22 przedmiotem kontroli jest art. $15zzs^4$ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Będę dalej operowała pojęciem „specustawy”, aby skrócić tę terminologię.

Przedmiot kontroli stanowi art. $15zzs^4$ ust. 3 ustawy, który brzmi: „Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów”.

Skarżący jest podatnikiem, wobec którego została wydana decyzja o określeniu przybliżonej kwoty zobowiązania podatkowego. Nastąpiło zabezpieczenie na jego majątku owej kwoty. W toku kolejnych instancji ta decyzja została utrzymana. Skarżący wstąpił następnie do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który uchylił tę decyzję, ale organ podatkowy wniósł skargę kasacyjną do NSA i ten, na mocy przepisu, który przed chwilą przeczytałam, rozpoznał sprawę oddalając skargę podatnika i utrzymując w mocy decyzje organów podatkowych. Wyrok NSA zapadł na posiedzeniu niejawnym, które odbyło się na bazie cytowanego przepisu stanowiącego przedmiot kontroli.

Skarżący zarzuca temu przepisowi naruszenie dwóch przepisów konstytucyjnych. Po pierwsze, art. 64 ust. 1 i 3, który ustanawia konstytucyjne prawo do ochrony własności, w związku z art. 45 ust. 1, który statuuje prawo do sądu.

W przygotowanym przez BAS projekcie stanowiska Sejmu proponowany jest wniosek o umorzenie postępowania ze względów formalnych.

Jeżeli idzie o pierwszy z wymienionych wzorców, to brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia w skardze konstytucyjnej. Wydaje się, że skarżący potraktował jako ingerencję w prawo własności treść rozstrzygnięcia NSA, które utrzymuje w mocy zabezpieczenie zobowiązań podatkowych na majątku podatnika. Skarżący nie dostrzega żadnej relacji pomiędzy treścią tego przepisu a ochroną prawa własności i nie argumentuje tego w swoim wystąpieniu do TK. W związku z brakiem uzasadnienia postulujemy wystąpienie z wnioskiem o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o drugi wzorzec kontroli, czyli art. 45 ust. 1, to podstawa umorzenia jawi się odmiennie. Skarżący, jako rozstrzygniecie dotyczące jego praw i wolnościach, jak też naruszające jego prawo do sądu, wskazał wyrok NSA wydany na posiedzeniu niejawnym. Rozstrzygnięcie o tym, że sprawa będzie rozpatrywana na posiedzeniu niejawnym, nastąpiło w drodze rozporządzenia przewodniczącego wydziału, czyli mocą innego aktu prawnego. Sprawą, która nie została przesądzona w przygotowanym projekcie jest to, czy prawidłowo został ustalony termin. Nie mniej, nieprawidłowe wskazanie aktu i niezałączenie tego aktu, jakim jest zarządzenie przewodniczącego wydziału o skierowaniu sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym jest w tym przypadku kwalifikowanym brakiem formalnoprawnym skargi. Trudno jest ustalić, nie znając rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki i w ogóle rozpatrywać zasadność argumentacji, ze względu na to, że nie wiadomo, czy przewodniczący wydziału w istocie naruszył przepis ustawy, czy też zastosował go zgodnie z jego pełnym brzmieniem i w związku z tym to brzmienie nasuwa wątpliwości konstytucyjne.

Na tym jednak nie wyczerpuje się analiza formalnoprawna art. 45 ust. 1 konstytucji, bowiem wskazuje się również w przygotowanym projekcie, iż na gruncie tej sprawy można wyrazić wątpliwości, czy w ogóle nastąpiło naruszenie prawa do sądu ze względu na postawę w tym postępowaniu sądowym samego skarżącego. Otóż, po wniesieniu skargi kasacyjnej przez organ podatkowy skarżący nie zdecydował się na sformułowanie na piśmie swojego stanowiska w odniesieniu do zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. Później tylko zapoznał się z zarządzeniem przewodniczącego wydziału o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne. Nie wystąpił, jak można wnioskować na podstawie zgromadzonych dokumentów, z wnioskiem o skierowanie sprawy na rozprawę, co jest praktykowane w innych sprawach i bywa pozytywnie rozpatrywane przez NSA. Innymi słowy, można wskazać taką praktykę, która polega na odstąpieniu od zarządzenia przewodniczącego wydziału o rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, bowiem skład orzekający zawsze może ponownie skierować sprawę na rozprawę. Takich działań skarżący zaniechał, a w samej skardze konstytucyjnej nie wykazał, w jakim zakresie jego prawo do sądu zostało ograniczone ze względu na tryb rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym. Innymi słowy, z jakich, np. środków dowodowych nie mógł on skorzystać ze względu na tryb rozpoznania sprawy podatkowej. W tym zakresie sformułowany został wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność formalną.

Jeżeli są jakieś pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 38/22? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie K 3/22. Głos ma pan mecenas Andrzej Pogłódek.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawy o sygn. K 3/22 jest sprawą z wniosku rzecznika praw obywatelskich. Przedmiotem kontroli jest art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz

art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Zakwestionowane przepisy ustalają górną granicę wieku dla osób, które ubiegają się o przyjęcie na aplikację sędziowską lub prokuratorską na 35 lat, a na aplikację uzupełniającą, odpowiednio prokuratorską i sędziowską, na lat 40. Zostało to wprowadzone w 2018 r.

RPO stawia zarzut naruszenia art. 32 w zakresie zasady równości i zakazu dyskryminacji oraz art. 60, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, wskazując na nieproporcjonalne ograniczenie prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Zasadniczo argumentacja RPO sprowadza się do tego, że to rozwiązanie zamyka zainteresowanym dostęp do zawodu sędziego. Jest to kolejne ograniczenie dostępu do zawodu sędziego dla zainteresowanych. Zdaniem rzecznika jest to niezasadne, ponieważ ustawodawca przewidział inne możliwości dostępu do zawodu sędziego i tam nie ma takiego ograniczenia wiekowego. Rzecznik skarży sprawę dwutorowo. Z jednej strony kwestionuje to, że takie ograniczenie jest w jednej z dróg. Z drugiej strony wskazuje, że jest to niezgodne z konstytucją, gdyż w innych drogach tego ograniczenia nie ma.

Szereg ustaleń poczynionych przez rzecznika nie budzi wątpliwości, jak np. rola egzaminów wstępnych jako kryterium doboru najlepszych kandydatów. Nie budzi wątpliwości to, że przy wybieraniu kandydata na sędziego powinniśmy kierować się jego doświadczeniem zawodowym, poziomem etycznym, przygotowaniem. To wszystko nie budzi wątpliwości. Wątpliwości nie budzi też przytaczane przez rzecznika orzecznictwo TSUE dotyczące kryterium wieku. Rzecznik przywołuje orzecznictwo, w którym TSUE uznawał zgodność rozumianego bezwzględnie kryterium wieku z prawem europejskim, czyli to, że osiągnięcie pewnego wieku w ogóle uniemożliwia dostęp do danego zawodu. Było szereg rozstrzygnięć dotyczących służb mundurowych.

Za to nie można się zgodzić, w naszej ocenie – tak jest to wyrażone w naszym stanowisku – z bezpośrednim przenoszeniem tego na tę sytuację, ponieważ tutaj nie mamy zamknięcia dostępu do zawodu. Nie można się zgodzić z RPO, że to, że ktoś nie może odbyć aplikacji w KSSiP powoduje, że na pewno nie może zostać sędzią lub prokuratorem, ponieważ mamy szereg innych dróg przewidzianych, czy to w Prawie o ustroju sądów powszechnych, czy w Prawie o prokuraturze, które umożliwiają danej osobie, ze względu na jej przygotowanie zawodowe, ubieganie się o powołanie na sędziego. Więcej, do szeregu tych zawodów, które upoważniają do ubiegania się o powołanie na urząd sędziego czy prokuratora, też można dojść w inny sposób niż odbywanie odpowiedniej aplikacji. O tym Wysoka Komisja wie, bo są to rzeczy powszechnie znane. Jest taka możliwość.

Jeżeli chodzi o szkolenie w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, to rzecznik mówi, że 35- czy 40-latek nie może tego szkolenia odbyć, nie może nabyć tych umiejętności. Ustawodawca przesądził po prostu, że kandydat, ze względu na swój wiek, te umiejętności, które miałby nabyć w tej szkole, już posiada oraz ma odpowiednie doświadczenie zawodowe. Gdy tworzono KSSiP, to miała to być szkoła dla osób zaraz po studiach. Miała umożliwić wyposażenie w niezbędne umiejętności osób, które jeszcze nie mają żadnego doświadczenia zawodowego.

Rzecznik sam wskazuje, że większość kandydatów ubiega się o przyjęcie zaraz po studiach lub kilka lat po studiach. Spada jednak liczba tych, którzy ubiegają się o aplikację zaraz po uzyskaniu tytułu zawodowego magistra. Obecnie jest to 39%, a jeszcze w roku 2015 było to 52%, ale i tak większość kandydatów ma do 30. roku życia. Rzecznik tego nie kwestionuje i sam przywołuje przykład, że mamy Krajową Szkołę Administracji Publicznej, w której dopuszczalny wiek chętnych wynosi 32 lata. Nikt starszy nie może się tam ubiegać o przyjęcie. Tego rzecznik nie kwestionuje.

Należy uznać w naszej ocenie, że wprowadzenie tego ograniczenia jest spójne. Systemowo nie jest działaniem przypadkowym. Jest racjonalne z punktu widzenia właściwego wydatkowania środków budżetowych, szczególnie w sytuacji kryzysu gospodarczego, który co jakiś czas zdarza się w każdym państwie. Mamy przekonanie, jak już mówiłem, że chodzi o oszczędności. Po co kształcić osoby już przygotowane. Tego sam rzecznik nie kwestionuje. Nie jest to też kryterium arbitralne, dlatego że jest to kryterium wieku. Ten wiek możemy w przypadku większości osób ustalić bardzo dokładnie. To nie są te czasy, że moglibyśmy mieć wątpliwości w tej kwestii. Jest dany spory czas, to jest 11 i 16 lat, pod-

czas gdy we wspomnianym KSAP jest to tylko 8 lat, żeby ktoś się mógł ubiegać o przyjęcie na aplikację.

To powoduje, w naszej ocenie, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 32 oraz art. 60, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Jeżeli są jakieś pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są pytania? Pan przewodniczący Marek Ast, który będzie reprezentował stanowisko Sejmu w TK, bardzo proszę.

Poseł Marek Ast (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zgadzam się z tą argumentacją, która została przytoczona w projekcie stanowiska Sejmu. W praktyce jest tak, jak zostało to wykazane w tym stanowisku. Naprawdę, wielu radców i adwokatów obejmuje w tej chwili stanowiska sędziowskie. Wielu jest mianowanych w konkursach Krajowej Rady Sądownictwa. Uzyskują oni prezydenckie powołania na stanowiska sędziego.

Po drugie, droga do stanowiska sędziego nie jest w tym przypadku ograniczana. W stanowisku jest jeszcze przytaczany dodatkowy argument, że może dojść do paradoksalnej sytuacji, że osoby po ukończeniu 50 lat, gdybyśmy uznali te przepisy za niekonstytucyjne, mogłyby ubiegać się o aplikację sędziowską w KSSiP tylko po to, żeby uzyskać stan spoczynku po ukończeniu 65 lat. Absolutnie prawdziwa jest argumentacja, że doświadczony prawnik, radca, adwokat mają umiejętności wystarczające do tego, żeby ubiegać się o stanowisko sędziego na drodze, którą dotychczasowe przepisy ustawowe przewidują.

Myślę, że jest to wystarczający argument, żeby w KSAP była ta granica wieku. Obecnie nie jest ona kwestionowana. To jest dodatkowy argument za przyjęciem tego stanowiska. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Głos ma pan przewodniczący Piotr Benedykt Zientarski, proszę bardzo.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Sprawa nie jest tak zupełnie oczywista. Patrzę na to z punktu mojego 8-letniego doświadczenia obecności w Krajowej Radzie Sądownictwa i Prokuratury. Pamiętam doskonale – sam jestem z zawodu adwokatem – że realny dostęp adwokatów i radców prawnych do zawodu sędziego był bardzo mocno ograniczony.

Nie mówmy o ostatnich latach neo-KRS, dlatego że jest ona niewłaściwie powołana. Nie otwierajmy dyskusji. Mówię nie tylko o doświadczeniu ostatnich 8 lat, ale i wcześniejszych, kiedy to rzeczywiście śladowa liczba adwokatów i radców prawnych zostawała sędziami, mimo tego, że umożliwiono im uczestniczenie w posiedzeniach, żeby mogli zaprezentować swoich kandydatów.

Rozumiem ideę. Dlatego mówię, kwestia jest dość niejednoznaczna, bo z jednej strony adwokat teoretycznie może dostać się na urząd sędziego na ostatnie lata i skorzystać z dobrodziejstwa stanu spoczynku. Rozumiem, że po to jest ta granica, bo chodzi o to, żeby sędzia, który ma korzystać z tego wyjątkowego dobrodziejstwa, jakim jest stan spoczynku, odpracował odpowiedni czas w służbie państwowej. Myślę, że były dyskusje i najsprawiedliwszym byłoby w przyszłości rozważenie takiej sytuacji, że stan spoczynku otrzymują prawnicy, którzy przynajmniej 15 lat czy 20 lat byli sędziami. Wtedy byłoby to zupełnie sprawiedliwe. Zarówno z przejścia z innych zawodów, jak i tych, którzy starają się od razu po studiach. Rozumiem, że jeżeli ktoś idzie na aplikację w wieku 50 lat, to sędzią będzie dość krótko, ale dorobi się stanu spoczynku, a to jest duży przywilej tego zawodu. Tak to rozumiem. Gdybyśmy wprowadzili tego rodzaju ograniczenie, czyli do stanu spoczynku trzeba by pracować 15–20 lat, to wtedy ten problem by nie występował, bo każdy by sobie przeliczył, czy to się mu opłaca. To samo dotyczyłoby radców i adwokatów, którzy chętnie na ostatnie lata przechodzą, a wcześniej tego zawodu nie wykonywali.

Myślę, że ta bariera stanu spoczynku i tej młodości, czyli dateline dla absolwentów uczelni, którzy wcześniej nie wykonywali żadnych zawodów prawniczych, ma jakiś sens. Myślę, że w przyszłości trzeba będzie rozważyć tę kwestię i wtedy ten problem po prostu zniknie.

Poseł Marek Ast (PiS):

Tytułem polemiki, nie wdając się w polityczne dywagacje na temat praktyki. KRS, obojętnie w jakim składzie, może mieć rozmaitą praktykę. Obecna praktyka jest taka, jak powiedziałem, w stosunku do tego, co było poprzednio, duży procent adwokatów i radców prawnych trafia do sądów rejonowych. Mało tego, aplikują też do sądów okręgowych.

Jest to kwestia praktyki. Pan przewodniczący powiedział, że jest ograniczenie, ale jeżeli jest to kwestia praktyki, to może się okazać, że nawet, gdyby nie byłoby tego ograniczenia i osoby starsze mogłyby odbywać aplikację w KSSiP, to mogłoby się okazać, że praktyka KRS jest taka, że ci aplikanci i tak nie będą powoływani na stanowisko sędziego.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

To nie jest kwestia samej praktyki KRS, jeżeli chodzi o niekonstytucyjność tego przepisu.

Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy we wniosku RPO w ogóle kwestionuje się jakąkolwiek cezurę wiekową? Czy on podnosi, że jest to zbyt restrykcyjne i mogłaby istnieć wyższa cezura?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Pan mecenas Pogłódek, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Dziękuję bardzo. Nie, RPO kwestionuje tylko tę konkretną sprawę. Nie kwestionuje tej zasady. Podaje, że w polskim porządku prawnym taka jest i nie wywołuje ona żadnych negatywnych uwag. Nie kwestionuje tych, które dotyczą służb mundurowych. Przywołuje też orzecznictwo europejskie, w którym to jest. Rzecznik twierdzi, że istnienie tej granicy zamyka drogę do zawodu sędziego czy prokuratora. Ta osoba w praktyce nie może nim zostać. Nie wdając się w praktykę mówi, że z punktu widzenia obowiązującego prawodawstwa są te inne drogi. Jednocześnie rzecznik nie proponuje podwyższenia tego wieku. Nie proponuje też zniesienia. Nasz argument dotyczył głównie nie stanu spoczynku, ale tego, że powołując osobę starszą stracimy kilka lat na jej szkolenie a ona już ma te umiejętności. Czego my ją w tej szkole nauczymy, skoro ona ma już te umiejętności? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Pani poseł Joanna Mucha.

Poseł Joanna Mucha (Polska 2050):

Mam krótkie pytanie. Pan powiedział, że przepisy dotyczące wieku zostały wprowadzone w 2018 roku. Jaki stan prawny obowiązywał wcześniej?

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Nie było granicy wieku.

Poseł Joanna Mucha (Polska 2050):

Nie było granicy wiekowej, czyli do 2018 roku nie mieliśmy żadnego ograniczenia wiekowego. Nikomu to nie przeszkadzało. Nikt z tego powodu nie robił problemów.

Chcę powiedzieć, że będę głosowała przeciwko temu stanowisko, dlatego że uważam, iż zamyka ono drogę niektórym ludziom. Dlatego że te inne drogi, o których pan mówi, ze względów politycznych mogą być zamknięte dla innych osób. Uważam, że to rzeczywiście jest zamknięcie.

Jeśli ustawodawca chciał sprawić, żeby stan spoczynku, o którym mówił pan przewodniczący Zientarski, nie był przyznawany osobom, które zbyt krótki czas spędzą w tym zawodzie, to powinien to zrobić w inny sposób.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy są jeszcze pytania? Pan poseł Szarama.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o przypomnienie daty powstania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

2009 r.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Pani przewodnicząca Anita Kucharska-Dziedzic, bardzo proszę.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Czy ja dobrze zrozumiałam pana argumentację, że mamy określoną cezurę wieku i do tej cezury ludzie wymagają szkolenia, a później już mają taką wiedzę, że nie wymagają szkolenia i mogą innymi ścieżkami uzyskać stanowisko sędziego. To jest dość karkołomne, żeby była taka granica wiekowa, przed którą się nie ma doświadczenia, a później ma się doświadczenie i można iść innymi ścieżkami.

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

Przedstawiciele innych zawodów mogą nabyć to doświadczenie, zgodnie z postanowieniami, już nawet wcześniej. Na przykład przez kilka lat wykonując konkretny zawód prawniczy: radcy, adwokata, notariusza. Jest też droga naukowa, np. habilitacja lub profesura. Te drogi są. Do tych zawodów prawniczych można też dojść w inny sposób, np. kilka lat pracując w urzędzie i zdając egzamin.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

Czy wiemy w ogóle, dlaczego ta cezura wieku została wpisana? Żeby zamknąć drogę? Czy tak?

Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:

W ostatnich latach, tak wynika z wniosku rzecznika, spadała liczba osób aplikujących zaraz po studiach. W 2015 roku – 52%, a w roku 2020 – 39%. Osoby zaraz po studiach, czyli aplikujące w wieku 24 lat, kończą aplikację w wieku 28–29 lat. Ich liczba spadła. Zaczął się podnosić wiek. Wciąż mamy większość przed 30. rokiem życia, ale wiek zaczął się podnosić. Ustanowienie wyższej granicy ma zapobiec dalszemu podnoszeniu wieku, bo to szkolenie było jednak stworzone dla osób niemających bogatego doświadczenia zawodowego. Jeżeli o przyjęcie ubiega się 32-latek, to ma on już bogate doświadczenie zawodowe, a w KSSiP będzie uczony tak, jakby nie miał żadnego.

Poseł Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica):

To chyba dobrze, że ludzie chcą się szkolić. Chyba taka zasada powinna obowiązywać, że im później sędzia pójdzie do zawodu, tym będzie miał większe życiowe i prawnicze doświadczenie, tym będzie lepszym sędzią. To jest trochę w poprzek całemu prawodawstwu, w którym raczej mówimy, że jakiś minimalny wiek uprawnia kogoś do czegoś, np. do kandydowania, a tutaj mamy maksymalny wiek. Chyba nie powinniśmy jako państwo tworzyć takich przepisów prawnych, bo mamy jakiś uzus wśród kandydatów starających się o przyjęcie do KSSiP. To jest moje zdanie. Zgadzam się z panią poseł Muchą i też będę przeciw.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dodam tylko na koniec, że też mam takie wewnętrzne przekonanie, że samo wprowadzenie górnej granicy wiekowej nie jest do końca szczęśliwe, bo odsetek osób po 30. roku życia nie jest wielki. Możemy śmiało założyć, że osoba, która ubiega się o przyjęcie na aplikację prokuratorską czy sędziowska, nie jest praktykującym prawnikiem.

Mogła prowadzić działalność *stricte* naukową i nie wykaże się doświadczeniem, które przydałoby się przy wykonywaniu zawodu sędziego. Przejście przez taką osobę aplikacji jest czymś wskazanym. Wtedy nabędzie ona trochę takiego doświadczenia. Poza tym, na każdym etapie, i w dostępie do KSSiP, i w dostępie za pośrednictwem KRS do stanowiska sędziego, zawsze trzeba przejść przez konkurs. *Suma summarum* powinni tam trafiać najlepsi. Jeżeli ten najlepszy będzie miał trochę więcej lat, to nie powinno

się takich osób z góry odrzucać tylko dlatego, że nie spełniają kryterium wiekowego. Dopuszczajmy najlepszych.

Rozumiem kryterium minimalne. Odrzucamy grupę osób, które z uwagi na swój młody wiek mogą nie dawać rękojmi właściwego wykonywania tego zawodu, ale z uwagi na górny wiek, to wydaje mi się niepotrzebne. Trzeba przyjmować najlepszych.

Czy są jeszcze pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania nad projektem stanowiska Sejmu. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie K 3/22? (10) Kto jest przeciw? (9) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do omówienia projektu stanowiska w sprawie SK 21/21. Sprawę przedstawi pan mecenas Bogusław Przywora, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w imieniu BAS przedstawię projekt stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 21/21. Przedmiotem kontroli jest art. 128 ust. 4, w związku z art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do tego zaskarżony został związkowo art. 43 ust. 3 pkt 1–4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Do tego trzeba dołożyć to, że skarżąca zaskarża przepisy zakresowo, czyli w zakresie w jakim – to jest bardzo istotne z punktu widzenia tej sprawy – nie uwzględniają w ramach odszkodowania, wynikającego z art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Jako wzorce kontroli skarżąca wskazuje art. 61 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 konstytucji, czyli zasadę ochrony prawa własności.

Główny art. 128 ust. 4 brzmi: „Odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124–126. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu”.

Stan faktyczny niniejszej skargi kształtował się następująco. Starosta Suwalski ustalił na rzecz skarżącej i jej męża odszkodowanie za szkody powstałe wskutek założenia i przeprowadzenia przez nieruchomość położoną w gminie Bakałarzewo dwutorowej linii elektroenergetycznej i z tytułu szkód tymczasowych w produkcji rolniczej. Na działce skarżącej posadowiony został słup elektroenergetyczny. Starosta Suwalski w uzasadnieniu tej decyzji stwierdził, że w analizowanej sprawie odszkodowanie oparte jest na art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami i jest następstwem tej decyzji.

Skarżąca wniosła odwołanie od tej decyzji, głównie zakwestionowała wysokość odszkodowania. Wojewoda Podlaski utrzymał w mocy rozstrzygnięcie Starosty Suwalskiego. Skarga na decyzję Wojewody Podlaskiego została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącej. Wyrok NSA jest prawomocny. Trybunał Konstytucyjny nadał skardze dalszy bieg.

Skarżąca podnosi zarzut ingerencji w prawo własności. Podsumowując jej argumentację, można powiedzieć, że skarżąca zakwestionowała regulację, które uniemożliwiają uzyskanie odszkodowania, na podstawie kwestionowanego art. 128 ust. 4, za pełną szkodę będącą skutkiem decyzji administracyjnej ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości w rozumieniu przepisów art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dlatego można powiedzieć, że skarżąca formułuje zarzut pominięcia prawodawczego w odniesieniu do art. 128 ust. 4, w związku z art. 124 ust. 1.

Analiza formalna prowadzi nas do wniosku, że skarżąca zaskarżyła brak uwzględnienia zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zarzut ten nie znajduje potwierdzenia, bowiem analiza akt sprawy prowadzi do wniosku, że nieruchomość stanowiąca współwłasność skarżącej była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie wydano co do niej

decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. W tym zakresie sprawa podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżąca wskazuje też jako przedmiot zaskarżenia przepisy rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Ponieważ zakwestionowane regulacje rozporządzenia nie zostały wydane przez Wysoką Izbę, Sejm nie jest uczestnikiem postępowania, a więc w tym zakresie nie przedstawia stanowiska.

W tym zakresie pozostaje nam tylko do oceny, czy rzeczywiście doszło, jak podnosi skarżąca, do skutecznego wykazania zarzutu pominięcia prawodawczego w odniesieniu do kwestionowanego art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku art. 124 ust. 1 tej ustawy. Tylko pominięcie prawodawcze może być przedmiotem kognicji TK. Biorąc pod uwagę ugruntowane orzecznictwo w tym zakresie TK, można powiedzieć, że dla występowania pominięcia prawodawczego należy co najmniej ustalić, czy występuje: po pierwsze, jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej; po drugie, czy można wskazać, że jest konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych, konkretnie w sposób wskazany przez skarżącą; po trzecie, czy doszło do przypadkowości – czasami się mówi bezrefleksyjności – ustawodawcy, co do pominięcia w zaskarżonym przepisie.

Syntetycznie odnosząc się do tych wytycznych TK można powiedzieć, że ustawodawca w dwóch różnych aktach prawnych dokonał unormowania tej procedury. Z jednej strony mamy odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Drugą jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tam mamy mowę o dochodzeniu roszczeń planistycznych.

Patrząc na przepisy konstytucyjne musimy powiedzieć, że nie przesądzają one trybu, w jakim należy dochodzić odszkodowań za szkody. Wymagają one jednak ukształtowania przesłanek materialnych oraz podstaw proceduralnych dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w sposób, który umożliwi, jak mówi konstytucja, „uzyskanie słusznego odszkodowania".

Ustrojodawca pozostawia w tym zakresie ustawodawcy zwykłemu, czyli parlamentowi, daleko idącą swobodę. Jednak przy każdym unormowaniu należy brać pod uwagę unormowania konstytucyjne, w tym w szczególności art. 31 ust. 3, czyli zakaz naruszania jądra zasady proporcjonalności. Realizując konstytucyjny obowiązek zapewnienia odszkodowania, ustawodawca miał prawo odrębnego uregulowania kwestii dochodzenia roszczeń planistycznych oraz roszczeń wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Te kwestie uregulował w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Za takim rozwiązaniem przemawiało wiele okoliczności. Z jednej strony różne zdarzenia powodujące powstanie szkody, czyli źródła. Z drugiej strony brak tożsamości podmiotu, który jest zobowiązany do naprawienia szkody. Pamiętajmy, że odszkodowanie przyznawane na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami i kwestionowanych przepisów, służy jedynie naprawieniu szkód spowodowanych wydaniem przez starostę zezwolenia na założenie i przeprowadzenie na nieruchomości określonych urządzeń technicznych – jak miało to miejsce w omawianej sprawie – z czym wiąże się ograniczenie korzystania z nieruchomości. Roszczenie z tytułu szkody planistycznej, w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stanowi przedmiotu zaskarżenia. Przedstawiamy je tylko dla zilustrowania sytuacji. Wtedy odszkodowania przysługują przeciwko gminie. Natomiast w przypadku wywłaszczenia mamy starostę, który wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej.

W ocenie Sejmu brak jest uzasadnionych podstaw, aby roszczenia służące naprawieniu szkody planistycznej wiązać z późniejszymi decyzjami określającymi ograniczenia w sposobie korzystania z poszczególnych nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Biorąc pod uwagę te argumenty należy przyjąć, że unormowanie procedury dochodzenia roszczeń planistycznych i roszczeń wynikających z decyzji wywłaszczeniowych jest unormowane w dwóch różnych aktach, o których mowa w art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przemawiają za tym rozwiązaniem,

z jednej strony względy przedmiotowe, różne źródła szkody, z drugiej podmiotowe, różne podmioty zobowiązane do wyrównania tej szkody.

Trzeba też pokreślić, że brak jest jakościowej tożsamości materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej. Nie można też stwierdzić występowania konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii wskazanych przez skarżącą akurat w zaskarżonych przepisach, a nie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co się mieści w ramach swobody ustawodawcy.

Mając te argumenty na względzie proponujemy stanowisko na umorzenie, biorąc pod uwagę to, że nie mamy tu do czynienia z pominięciem ustawodawczym.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję za projekt stanowiska. Otwieram dyskusję. Czy są pytania do projektu stanowiska? Jeżeli nie, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 21/21? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy o sygn. SK 66/21. Jest już wyznaczony termin rozprawy w TK. Przedstawicielem Sejmu będzie pan przewodniczący Marek Ast. Panie przewodniczący, proszę bardzo.

Poseł Marek Ast (PiS):

O przedstawienie sprawy proszę pana mecenasa Bogusława Przyworę.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie SK 66/21 przedmiotem kontroli skarżący czyni przepisy art. 9xb pkt 2, art. 9zc ust. 1 oraz art. 9zf ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepisy zostały zaskarżone zakresowo, tzn. w zakresie, w jakim „przewidują obowiązek – to pierwszy klucz – nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9o ustawy – tu jest drugi klucz – w sztywno określonej wysokości". Kiedyś było to 100 zł, a teraz Wysoka Izba przegłosowała zmianę na 300 zł.

Wzorcami kontroli w niniejszym postępowaniu są: art. 2, czyli demokratyczne państwo prawne, art. 20 – społeczny model gospodarki rynkowej, art. 22 – swoboda działalności gospodarczej, art. 64 ust. 1 i 3, w związku z art. 31 ust. 3 – ingerencja w prawo prywatności, a także z art. 32 konstytucji.

Odniosę się syntetycznie, bo to stanowisko jest prezentowane częściowo na umorzenie, a częściowo na zgodność. Przywołam główny przepis, który stanowi oś naszych rozważań. Brzmi on następująco: „Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9o podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia". Biorąc pod uwagę to, że mamy do czynienia ze skargą konstytucyjną, bierzemy pod uwagę przepisy obowiązujące w momencie uruchomienia kontroli przez skarżącego.

Dwa słowa na temat stanu faktycznego, do którego doszło. Wójt gminy Żary, decyzją z 12 marca 2018 r., nałożył na skarżącego, prowadzącego działalność gospodarczą – prowadzi on szeroką działalność, ale obejmuje ona również elementy wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku publicznego. Jest to odprowadzanie nieczystości i opróżnianie zbiorników bezodpływowych – karę pieniężną w wysokości 24 500 zł za przekazanie po terminie sprawozdania kwartalnego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze, decyzją z 24 lipca 2018 r., uchyliło decyzję organu. Przy ponownym postępowaniu wójt gminy Żary, decyzją z 20 grudnia 2018 r., nałożył na skarżącego karę pieniężną w wysokości 24 500 zł za przekazanie po terminie sprawozdania podmiotu prowadzącego działalność w II kwartale 2016 r. Tym razem samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Uruchomiona kontrola sądowo-administracyjna oddaliła skargę wniesioną przez skarżącego. Wyrokiem z 7 października 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił

skargę kasacyjną wniesioną od orzeczenia sądu pierwszej instancji. Wyrok ten jest prawomocny i nie przysługują od niego zwykłe środki zaskarżenia. Kara jest przeliczana za każdy dzień zwłoki.

Prawda jest taka, że ta nieproporcjonalna ingerencja, którą podnosi skarżący, w odniesieniu do tych wszystkich artykułów nie do końca znajduje oparcie. Chociażby biorąc pod uwagę to, że jedna z części usprawiedliwienia jest taka, że opóźnienie spowodowane było zaskoczeniem zmianą ustawy, której się nie spodziewał, a o której dowiedział się w natłoku spraw związanych z wyjazdem zagranicznym. Zdaniem skarżącego waga naruszonego prawa i okoliczności jego naruszenia nie uzasadniają nałożenia na niego tak wysokiej kary.

Po analizie formalnej dopuściliśmy też analizę merytoryczną. Zgodnie z art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 sierpnia 2020 roku, wójt gminy zobowiązany jest do nałożenia kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania kwartalnego. Kara pieniężna nakładana jest w sztywno określonej wysokości i bez względu na okoliczności, z których wynikało opóźnienie. Jako wzorce, które uznajemy, skarżący wskazał art. 22 konstytucji, czyli swobodę działalności gospodarczej, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, czyli zasadą proporcjonalności.

Sam art. 22 konstytucji pozwala na wprowadzanie ograniczeń, ale dopuszczalne jest to tylko wtedy, gdy wynika z ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Proponujemy tutaj uwzględnienie jako ważnego interesu publicznego, przesłanki z art. 31 ust. 3, czyli przesłanki ochrony środowiska.

To sprawozdanie, które terminowo ma być składane, obejmuje cały szereg różnych elementów, które pozwalają samorządowi w gminie realizować politykę ochrony środowiska. Dla przykładu podam, że to sprawozdanie obejmuje ilość i rodzaj nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy, sposób zagospodarowania nieczystości ciekłych ze wskazaniem stacji zlewnej, liczby nieruchomości, z który nieczystości zostały odebrane.

W stanowisku podajemy cały szereg argumentów dotyczących orzecznictwa związanego z nakładanymi karami administracyjnymi. Omawiamy ich *ratio* w związku ze zobowiązaniem podmiotów, na których spoczywa obowiązek realizacji przepisów prawa administracyjnego.

W stanowisku pokazałem też ewolucję powstawania tego przepisu nakładającego karę administracyjną. Na początku w ogóle go nie było. Później w VII kadencji był druk sejmowy nr 2656. Dopiero wtedy go wprowadzono. Wskazano na kontrolę Najwyższej Izby Kontroli z 2017 roku wykonywania przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. NIK wskazuje na uchybienia w zakresie realizacji tego obowiązku. Jako przykład ostatni podaję, że Wysoka Izba podniosłą karę do 300 zł za każdy dzień opóźnienia.

Podsumowując. Stoimy na stanowisku, że przepis art. 9xb pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1966 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym do dniu 20 sierpnia 2020 roku, w zakresie, w jakim zobowiązuje właściwy organ, czyli gminę, do nałożenia kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania wynikającego z tej ustawy, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności, jest zgodny z art. 22, w związku z art. 321 ust. 3 konstytucji.

Jeżeli będą jakieś dodatkowe pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuje bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są pytania? Nie ma.

Poseł Marek Ast (PiS):

Stanowisko popieram.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Jeżeli nie ma pytań, to przechodzimy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska do sprawy SK 66/21? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 33/22, którą również przedstawi pan profesor Bogusław Przywora. Tę sprawę w TK przedstawi pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w skardze konstytucyjnej SK 33/22 przedmiotem kontroli jest art. 80 § 1, w związku z art. 166b, ustawy z dnia 17 wrześnie 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Skarżący wykazuje niezgodność tego artykułu z art. 20, w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 konstytucji. Chodzi o swobodę działalności gospodarczej, ingerowanie w swobodę działalności gospodarczej oraz zasady demokratycznego państwa prawnego.

Może przywołam pierwszy z tych przepisów, bo ma on kluczowe znaczenie, art. 80 § 1, który mówi, że „Organ egzekucyjny dokonuje zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego przez przesłanie do banku zawiadomienia o zajęciu wierzytelności pieniężnej zobowiązanego z rachunku bankowego do wysokości egzekwowanej należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie dochodzonej wierzytelności oraz kosztami egzekucyjnymi. Organ egzekucyjny jednocześnie wzywa bank, aby bez zgody organu egzekucyjnego nie dokonywał wypłat z rachunku bankowego do wysokości zajętej wierzytelności”.

Analiza skargi pozwala na zrekonstruowanie stanu faktycznego. Naczelnik I Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście w Warszawie wszczął postępowanie zabezpieczające wobec majątku skarżącego, na podstawie zarządzeń ustalających zabezpieczenia wystawionych przez naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Bielany w Warszawie. Następnie organ egzekucyjny, kolejnymi zawiadomieniami, dokonał zajęć zabezpieczających rachunków bankowych skarżącego oraz innych wierzytelności pieniężnych w jednej ze spółek prawa handlowego. Skarżący wniósł skargi na czynności organu egzekucyjnego w postaci zajęcia rachunków bankowych, a organ egzekucyjny oddalił skargi na czynności zabezpieczające. Było to postanowienie dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z 3 stycznia 2020 r. Było to ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie. Później uruchomiona kontrola sądowo-administracyjna utrzymała w mocy to rozstrzygnięcie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z 27 maja 2020 r. oddalił skargę na postanowienie dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z 16 marca 2021 r., oddalił skargę kasacyjną. Wyrok NSA jest prawomocny.

Zarzuty skarżącego. Skarżący wskazuje, że art. 80 § 1, w związku z art. 166b kwestionowanej ustawy naruszył zasadę wolności gospodarczej. Wskazuje art. 20, w związku z art. 22 i w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. W argumentacji wskazuje na „nadmierną ingerencję w zasadę wolności gospodarczej polegającą na faktycznej możliwości zabezpieczenia rachunku przedsiębiorcy przez organ w sposób prowadzący do wynikowej utraty płynności finansowej przedsiębiorcy i konsekwentnie do likwidacji jego działalności”. Wskazuje także na naruszenie zasady określoności prawa, wynikającej z art. 2 konstytucji, poprzez „sformułowanie skarżonego przepisu w sposób nieprecyzyjny i niejasny”. Analiza przedmiotu zaskarżenia pozwala dojść do wniosku, że skarżący chce podać w wątpliwość kryterium badania sytuacji finansowej przedsiębiorcy przy dokonywaniu zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego. Uważa, że skutkuje to nadmiernym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej.

Analiza formalna prowadzi do wniosku, że powinniśmy ocenić, czy mamy w przypadku tej skargi do czynienia z pominięciem prawodawczym, czy z zaniechaniem. Trzeba pamiętać, że tylko pominięcie podlega kognicji TK. Czyli znowu badamy, idąc tokiem myślenia TK, czy mamy do czynienia z jakościową tożsamością albo chociaż z daleko idącym podobieństwem materii pominiętej w kwestionowanym przepisie z materią uregulowaną. Czy mamy do czynienia z konstytucyjnym obowiązkiem uregulowania kwestii pominiętych w taki sposób, jaki skarżący nam proponuje. Wreszcie, czy mamy do czynienia z bezrefleksyjnością decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżącego?

Odnosząc się do sprawy, trzeba powiedzieć, że w pierwszej kolejności należy określić znaczenie, jakie ma cel postępowania egzekucyjnego, czyli doprowadzenie do reali-

zacji przez zobowiązanego spoczywających na nim obowiązków. Co do tego nie mamy najmniejszych wątpliwości. Szczególne znaczenie ma tu postępowanie zabezpieczające, które jest pomocnicze wobec postępowania egzekucyjnego. Celem postępowania ustanowienia zabezpieczenia jest stworzenie wierzycielowi sytuacji, w której ułatwiona będzie egzekucja należności.

Badając kwestię, czy mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, trzeba najpierw zwrócić uwagę na otoczenie normatywne, w którym znajdują się zaskarżone przepisy. Zdaniem Sejmu skarżący nie dostrzega otoczenia normatywnego, w którym pozostaje kwestionowane przez niego unormowanie, a które ma istotne znaczenie z punktu wykazania podnoszonych przez niego zarzutów. Sejm podziela argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego, że „istnieją instytucje prawa w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które zmniejszają dolegliwości zajęcia wierzytelności, a zalicza się do nich w szczególności kwestionowany przez skarżącego art. 80 § 1 kwestionowanej ustawy, z którego wynika, że rachunek pozostaje otwarty, a zobowiązany może swobodnie dysponować nadwyżką ponad zajętą kwotę. Ponadto ustawodawca przewidział inne regulacje, np. art. 13, na podstawie którego organ egzekucyjny, na wniosek zobowiązanego i ze względu na jego ważny interes, może zwolnić, na czas oznaczony lub nieoznaczony, z egzekucji w całości lub części określone składniki majątkowe”.

Sejm zwraca uwagę, że skarżący w uzasadnieniu nie wykazał, aby art. 80 § 1 nie zawierał konkretnej regulacji. Kwestie te, na które wskazuje skarżący, znajdują się w innych częściach kwestionowanej ustawy, niekoniecznie w zakwestionowanym przepisie. Brak jest jakościowej tożsamości materii pominiętej zaskarżonym art. 80 § 1 kwestionowanej ustawy i materii w niej uwzględnionej. Stąd też nie można wyprowadzić, jak próbuje skarżący, występowania konstytucyjnego nakazu uregulowania, akurat w art. 80 § 1 kwestionowanej ustawy, materii kryterium reglamentującego zajęcie wierzytelności. Stąd też argumentacja skarżącego nie znajduje poparcia co do wykazania pominięcia prawodawczego, które może stanowić przedmiot kontroli TK. W naszym przypadku mamy do czynienia z zaniechaniem, które kognicji TK nie podlega. W zawiązku z tym proponujemy stanowisko na umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Można jeszcze dodać, co nie zmienia argumentacji odnośnie do art. 2, że skarżący enigmatycznie odnosi się do przedstawionych zarzutów co do niezgodności z art. 2. Nie wykazuje cechy istotnej z punktu widzenia zasady określoności wynikającej z art. 2 konstytucji. W tym zakresie też zachodzi przesłanka do umorzenia.

Podsumowując całość. Stanowisko jest na umorzenia.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy są pytania w sprawie SK 33/22? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska do sprawy SK 33/221? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do spraw: SK 67/21, SK 68/21, SK 70/21, SK 73/21, SK 74/21, SK 79/21, SK 81/21, SK 5/22, SK 8/22, SK 11/22, SK 12/22, SK 13/22, SK 15/22, SK 16/22 , które z uwagi na ten sam przedmiot kontroli zostały potraktowane wspólnie.

Sprawę przedstawi pan mecenas Łukasz Trochimiuk, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Łukasz Trochimiuk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność przedstawić państwu szereg stanowisk w sprawach, które mają tożsamy przedmiot kontroli, tożsamy stan faktyczny i tożsamą osobę skarżącego. Będę mówił ogólnie, szczególnie jeżeli chodzi o stan faktyczny, ponieważ nasze stanowiska przedstawiają się co do wniosków jednakowo.

W tych sprawach zaskarżone są przepisy ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a przedmiotem kontroli są wymogi złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organów. To są art. 53 § 2b, w związku z art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednym z wymogów złożenia tej skargi do sądu administracyjnego jest konieczność złożenia wcześniej, w czasie trwania postępowania, do organu prowadzącego postępowanie, ponaglenia, które rozpatruje później organ wyższej instancji.

Jeszcze dwa słowa o stanie prawnym. Jeżeli chodzi o postępowanie administracyjne, to organy administracyjne są zobowiązane rozpatrzyć wnioski obywateli bez zbędnej zwłoki, a jeżeli te wnioski wymagają przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, to nie później niż w ciągu miesiąca. Jeżeli sprawa jest szczególnie skomplikowana, to wtedy ustawa przewiduje termin 2-miesięczny na jej rozpatrzenie. Inne terminy mogą wynikać z przypadków szczególnych, ale mówimy tutaj o przepisach k.p.a. Jeżeli taki termin nie może być przez organ z jakiegoś powodu dotrzymany, to powiadamia o tym wnioskodawcę, wyznacza nowy termin rozpatrzenia sprawy i poucza organ o tym, że wnioskodawcy przysługuje ponaglenie ze względu na bezczynność lub przewlekłość postępowania.

Jeżeli wnioskodawca uzna, że organ jest bezczynny lub działa opieszale, to może złożyć ponaglenie. Składa się je do organu rozpatrującego sprawę, a on przekazuje to do organu wyższego stopnia, który rozstrzyga kwestię w formie postanowienia. Od tego rozstrzygnięcia wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia skargi na bezczynność, ewentualnie skargi na ponaglenie, do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Tak wygląda stan prawny, wokół którego będziemy się obracali.

Jeżeli chodzi o stan faktyczny, to w niemal wszystkich sprawach jest jednakowy. Skarżący na przełomie lat 2012–2013 złożył do właściwego wójta 300–350 wniosków, które dotyczyły ustalenia warunków zabudowy dla nieruchomości. Rozpatrzenie tych wniosków przez wójta trwało od kilku do kilkunastu miesięcy. Wszystkie decyzje wójta były odmowne, czyli niekorzystne dla skarżącego. Pojawiły się w latach 2012 i 2013, czyli trwało to od kilku do kilkunastu miesięcy. Wszystkie te sprawy zamknęły się w połowie roku 2014.

Teraz przenosimy się w czasie do końcówki roku 2018, kiedy to skarżący zaczął składać w tych sprawach ponaglenia do SKO, które było organem nadrzędnym nad wójtem i uprawnionym do rozpatrywania ponagleń. Te ponaglenia były, według informacji zawartych w skargach, odmowne. W związku z tym zostały złożone przez skarżącego skargi na bezczynność do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. We wszystkich sprawach, które są przedmiotem niniejszej debaty, sąd wydał wyrok, który był pomyślny dla skarżącego, czyli wskazywał na bezczynność organu i przewlekłość postępowania.

Jeżeli chodzi o te wszystkie wyroki, to wójt jako strona postępowania, czyli ten, którego bezczynność stwierdzono, wniósł skargę do NSA. Mówimy tu o wyrokach WSA z 2019 roku. Tu były zachowane terminy. Od 2020 roku, również poprzez rok 2021, NSA zaczął wydawać postanowienia, które oddalały skargi naszego skarżącego. Wyroki NSA były wyrokami prawomocnymi, od których nie przysługiwał żaden środek zaskarżenia.

W związku z tym możliwe było złożenie skarg konstytucyjnych, bo tych wyroków było kilkanaście. Tym sposobem do BAS trafiły zawiadomienia o wszczęciu postępowań w sprawach skarżącego. Były to 22 tożsame sprawy. Tożsame co do stanu faktycznego oraz wzorców kontroli, którym był art. 2 konstytucji i wywodzone z niego prawo do sądu. Kolejny był art. 31 ust. 3, czyli zasada proporcjonalności oraz art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli prawo do sądu. Każdy z tych wzorców był potraktowany przez skarżącego jako oddzielny, samodzielny wzorzec kontroli.

Przechodząc do oceny prawnej, na początku chcę zauważyć, że siedem z tych spraw zostało przez TK już rozstrzygniętych. Wszystkie zakończyły się umorzeniem. Uzasadnienia umorzeń postępowań przed TK wyglądały tak, jakby podnosiły te same argumenty. Po pierwsze, lakoniczność, a w zasadzie brak uzasadnienia stawianych zarzutów, jakby nie było argumentów na ich poparcie. Drugą kwestią, na która zwrócił uwagę TK, było to, że art. 2 i art. 31 ust. 3 nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli. Zasada proporcjonalności nie może być samodzielnie rozpatrywana, natomiast art. 2 może być, pod pewnymi warunkami, których skarżący nie spełnił. Siedem spraw zostało umorzonych.

Zostało 15 spraw, w których mamy dzisiaj projekty stanowisk. Wszystkie są na umorzenia. Są one w zasadzie jednakowe, różnią się tylko elementami stanu faktycznego,

co sprowadza się w zasadzie do dat wydania poszczególnych decyzji, dat złożenia wniosków i dat wyroków.

W tej kwestii również podzielamy opinię TK i wskazujemy na istotne luki w uzasadnieniu, zwłaszcza w uzasadnieniu prawa do sądu. Nie ma tego uzasadnienia, jak też nie ma uzasadnienia naruszenia prawa do sądu. Nie wiadomo, które prawo do sądu miałoby być naruszone. Czy prawo do rozstrzygnięcia procedury administracyjnej, czy prawo do sądu cywilnego, ponieważ argumentem na złożenie tych skarg – skarżący ten argument podkreślił – było to, że skarżący na podstawie wyroków stwierdzających bezczynność będzie występował o odszkodowania od Skarbu Państwa. Nie rozwinął tego tematu. Jedynie to wskazał. My podnosimy, że nie ma tutaj wystarczającego uzasadnienia. Podane powody są zbyt lakoniczne. Po drugie. Zauważamy również, że art. 2, z którego wywiedziono głównie prawo do sądu, które jest zdublowane w art. 45 ust. 1, nie może w tym przypadku być samodzielnym wzorcem kontroli. Tak samo zasada proporcjonalności w oderwaniu od innych przepisów nie może być samodzielnym wzorcem kontroli.

Jeszcze zauważamy jedno, do czego TK się nie odniósł w wyrokach, które zapadły. Zauważamy, że *de facto* skarżący chce tymi skargami doprowadzić do rewizji wyroków w swojej indywidualnej sprawie. Sprawa skarżącego zakładała dwie interpretacje tego samego przepisu. Jedną interpretację, korzystną dla skarżącego, wywodził WSA, a drugą, w ramach kontroli instancyjnej wywodził NSA. Ta zdecydowanie nie podobała się skarżącemu. On *de facto* żądał powrotu do interpretacji korzystnej dla siebie. Dlatego też skarży ten wymóg, zgodnie z którym należało złożyć ponaglenie w trakcie trwania postępowania, jeszcze przed złożeniem skargi na bezczynność.

Kwestią główną jest to, że skarżący złożył ponaglenia, które są wymogiem złożenia skargi na bezczynność, 4–5 lat po zakończeniu spraw. W tym miejscu zwracamy uwagę, że cała instytucja ponaglenia czy skargi na bezczynność służy zmobilizowaniu organu do działania. Skarga na bezczynność, to skarga, którą osoba oczekująca szybkiego załatwienia sprawy składa, żeby w jakiś sposób wywrzeć wpływ na ten organ, żeby on sprawę szybciej załatwił. W trakcie postępowania ponagleń ze strony skarżącego nie było, żadnych skarg. Wydaje się, że skarżący nie miał na celu szybkiego rozpatrzenia tych spraw. Wydaje się, że złożenie ponaglenia 4,5 roku po zakończeniu sprawy jest instrumentalnym zastosowaniem tych przepisów.

Zwracamy uwagę na to, że mimo tego, że chociaż przepisy o złożeniu skargi na bezczynność mówią o tym, że w każdym czasie po złożeniu ponaglenia można złożyć skargę na bezczynność, to same przepisy dotyczące ponaglenia mówią, że ponaglenie składa się do organu prowadzącego postępowanie, czyli do organu, który w danym momencie jeszcze proceduje to postępowanie. Organ, który wydał już decyzję i zakończył swój udział w tej sprawie, nie jest organem prowadzącym postępowanie.

Z tego powodu uważamy, że to postępowanie nie spełnia szeregu warunków formalnych, z których najważniejszym wydaje się brak uzasadnienia. Równie istotne są pozostałe warunki formalne. Z tych powodów we wszystkich tych postępowaniach składamy wniosek o ich umorzenie.

Jeżeli będą pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania w tych sprawach? Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania nad projektami stanowisk. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektów stanowisk? (16) Kto jest przeciw? (1) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekty stanowisk zostały zaopiniowane pozytywnie. Komisja przyjęła wszystkie 15 projektów stanowisk.

Wystarczy to jedno głosowanie, a nie 15 odrębnych. Sprawy zostały omówione. Wiemy, że stanowiska będą identyczne i wyniki głosowania będą identyczne, więc wystarczy to jedno głosowanie. Będzie 15 identycznych stanowisk.

Stwierdzam, że wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Dziękuję wszystkim za obecność. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.